

Walther L. Bernecker

Menschenrechte und Korruption zwischen Autoritarismus und Demokratie

Das Jahr 2000 brachte in der politischen Geschichte Mexikos einen sensationellen Wandel. Zum ersten Mal seit über 70 Jahren verlor der Kandidat der Institutionalisierten Revolutionspartei (PRI) die Wahlen, der Kandidat der konservativen Oppositionspartei *Partido Acción Nacional*, Vicente Fox, wurde Präsident. Allenthalben war vom Ende des Autoritarismus, von Transition in die Demokratie, vom Übergang in ein freiheitliches System die Rede. In seiner Regierungserklärung vom 1. September 2002 sprach der Präsident davon, dass Mexiko sich im Übergang zu einem Rechtsstaat befindet, der sich zusehends konsolidiere. Der Paternalismus der Regierung werde abgebaut, die soziale Mitverantwortung und eine aktive Staatsbürgerschaft würden gefördert. Ein Absatz der Rede war auch den Menschenrechten gewidmet. Wörtlich führte Vicente Fox aus:

Meine Regierung hat in ihren Taten ihr Engagement im Hinblick auf die Verteidigung und die Förderung der Menschenrechte unter Beweis gestellt; unsere Gesetzgebung zeigt Fortschritte im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen, die das Land übernommen hat. Im Kampf des Volkes von Mexiko für die Demokratie haben viele Mexikaner Verfolgungen und Repression erlitten, ja sie verloren ihr Leben. Unsere Gewissenserforschung vor dieser Vergangenheit und den Untersuchungen für diese Verschwundenen bestätigen unser Engagement zur Aufrechterhaltung der Rechte und der Freiheit des menschlichen Wesens. Deswegen hat die Bundesregierung als beispiellose Maßnahme der Nationalen Menschenrechtskommission alle Archive der politischen Polizei zur Verfügung gestellt, die es in der Vergangenheit gegeben hat; außerdem hat sie sofort ihre Empfehlungen befolgt. Um diesen Empfehlungen nachzukommen, wurde ein Sonderstaatsanwalt benannt, dem ein Bürgerkomitee zur Seite steht. Wir haben nicht nur im Hinblick auf die Vergangenheit gehandelt, die alle Mexikaner aufgeklärt sehen wollen; wir haben auch im Hinblick auf die Gegenwart gehandelt. Zwischen Januar und August dieses Jahres [2002] sind 584 *indígenas* aus den Gefängnissen entlassen worden; während meiner Regierungszeit sind bereits 1.537 Gefangene freigelassen worden, die Mehrheit von ihnen *indígenas*, bei deren Prozessen die Menschenrechte verletzt worden waren.¹

¹ Mensaje del Presidente de la República Vicente Fox Quesada con motivo de la entrega del Segundo Informe de Gobierno al Honorable Congreso de la Unión. México, 1 de septiembre 2002.

1. Fortschritte beim Thema Menschenrechte

Betrachtet man, jenseits öffentlicher Erklärungen, das in den vergangenen dreieinhalb Jahren von der Regierung Fox Geleistete, um die Situation der Menschenrechte in Mexiko zu verbessern, so kann man mehrere Punkte aufzählen: Der Nationalen Menschenrechtskommission mit Sitz in Mexiko-Stadt wurden auf der Ebene der Bundesstaaten insgesamt 32 weitere Kommissionen zur Seite gestellt; ein Bericht der Nationalen Menschenrechtskommission über 532 Fälle von "Verschwundenen" aus den siebziger und achtziger Jahren führte zur Ernennung eines Sonderstaatsanwalts, der die Aufklärung dieser Fälle vorantreiben soll. Im Innenministerium wurde ein Staatssekretariat für Menschenrechtsfragen eingerichtet, dem Außenministerium wurde vorübergehend ein Menschenrechtsbeauftragter zugewiesen;² ein technisches Kooperationsprogramm zwischen der mexikanischen Regierung und dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte wurde umgesetzt; mehrere internationale Menschenrechtsabkommen wurden ratifiziert; das Bildungsministerium arbeitete ein "Nationales Menschenrechtsprogramm" zur Menschenrechtserziehung aus, das im Schuljahr 2003/04 bereits Eingang in die *Curricula* aller Jahrgangsstufen gefunden haben soll;³ die Regierung äußerte ihre Bereitschaft, früher abgelehnte Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen erneut aufzurollen und Mittel zu finden, diese Fälle zu lösen. Innerhalb von zweieinhalb Jahren, bis Mitte 2003, ratifizierte Mexiko über 30 internationale Menschenrechtsabkommen und -konventionen. Im November 2003 erklärte der Oberste Gerichtshof Mexikos das "Verschwinden" eines Linksaktivisten im Jahr 1975 für nicht verjährbar; aufgrund dieses Richterspruches können Hunderte von Polizisten und Beamten strafrechtlich verfolgt werden, die in vergleichbare Verbrechen während des "schmutzigen Krieges" der sechziger und siebziger Jahre involviert waren. Diese Maßnahmenliste ist nicht vollständig, die Bemühungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation sind auf vielen anderen Gebieten fortgesetzt worden.

² Die Staatssekretärin "für Menschenrechte und Demokratie" im Außenministerium war Mariclaire Acosta, die im August 2003 allerdings entlassen wurde. Ihr Staatssekretariat wurde mit dem "für globale Themen" fusioniert. Politische Beobachter führten diese Veränderungen auf den Rücktritt von Außenminister Jorge C. Castañeda und die Übernahme des Außenministeriums durch Luis Ernesto Derbez zurück.

³ Das Erziehungsministerium hat 2003 an Volksschulen das Buch *Adiós a las trampas* ("Betrügereien, lebt wohl! ") eingeführt; es soll die Schüler zum Kampf gegen die Korruption erziehen.

Die Bedeutung der Nationalen Menschenrechtskommission hat seit ihrer Gründung im Jahr 1990 ständig zugenommen; 1992 erhielt sie Verfassungsrang. Bis Ende 1998 waren 66.085 Beschwerden bei ihr eingegangen, von denen 65.079 (98,4%) geklärt wurden. Von den in dieser Zeit ausgesprochenen 1.380 "Empfehlungen" waren 1.325 (96%) von den Beamten oder Behörden angenommen und umgesetzt worden.⁴ Die meisten Klagen bezogen sich auf illegale Festnahmen durch Strafverfolgungsbehörden, auf Folter und Mord, Amtsmissbrauch, Drohungen, Verletzungen, falsche Anschuldigungen, Verzögerungen im Justizverfahren, Verletzung der Rechte von Gefangenen.⁵ Die meisten Personen, die sich an die Menschenrechtskommission wenden, beziehen niedrige Einkünfte und weisen eine nur prekäre Schulbildung auf.

Auf verschiedenen Gebieten hat die Regierung von Vicente Fox wichtige exogene Impulse aufgegriffen. Hierzu gehört zum einen die Aufforderung zur Internationalisierung, d.h. zur Öffnung der Wirtschaft; zum anderen ist auch die Institutionalisierung anderer Aspekte vorangeschritten, etwa der Menschenrechtsfrage.⁶ Der Unterschied wird besonders bei einem Vergleich mit den Vorgängerregierungen deutlich. Während etwa in der Administration von Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) die wirtschaftliche Öffnung des Landes und die Verankerung der ökonomischen Beziehungen mit dem Ausland deutlich voranschritten, konnte die mexikanische Regierung erreichen, dass die Institutionalisierung der wirtschaftlichen Verflechtungen losgelöst vom Fortschritt auf anderen Gebieten erfolgte, konkret auf dem Gebiet der Demokratisierung oder beim Schutz der Menschenrechte. Sie wider setzte sich auch dem Bestreben, dass in internationalen Organismen – etwa der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) – die Förderung der Demokratie oder der Schutz der Menschenrechte in einer Weise vorangetrieben würden, die eine Verletzung des Nichteinmischungsprinzips bedeutet hätten. Diese Politik wurde im Wesentlichen von Präsident Ernesto Zedillo (1994-2000) fortgeführt, der zwar eine Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland weiterhin förderte, einer gleichzeitigen Internationalisierung der mexikanischen Innenpolitik aber ablehnend gegenüber-

⁴ *Informe de Actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (1998: 17). México.

⁵ Zu den Zu-, vor allem aber den Missständen im hauptstädtischen Strafvollzug vgl. (mit vielen anschaulichen Beispielen) *Gobierno del Distrito Federal: Diagnóstico interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal*. México (2003).

⁶ Zu Folgendem vgl. Blanca Torres (2004).

stand. Allerdings ließ die Regierung als Folge einseitiger Entscheidungen eine gewisse Kontrolle, z.B. in Menschenrechtsfragen, zu. So durften Vertreter der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen oder der UNO-Sonderberichterstatter gegen die Folter das Land besuchen und Nachforschungen in Zusammenhang mit dem neozapatistischen Aufstand vom 1. Januar 1994 anstellen. Die Grenzen einer internationalen Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechtsbestimmungen markierte aber ebenfalls die Regierung. Sie wies den Vorschlag einer UNO-Vermittlung im Chiapas-Konflikt zurück, betrachtete viele Nichtregierungsorganisationen mit Misstrauen, verwies wiederholt internationale Beobachter des Landes und scheute auch vor unangenehmen Friktionen, etwa mit Amnesty International, nicht zurück. Immerhin akzeptierte in den Jahren der Regierungszeit Zedillos Mexiko die Zuständigkeit des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechtsfragen; gleichzeitig lehnte die mexikanische Regierung in der OAS allerdings jene Reformen ab, die eine Einmischung der Organisation zur Erreichung demokratischer Regierungsformen vorsahen. In das im Jahre 1997 mit der Europäischen Union unterzeichnete Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordination und Zusammenarbeit wurde eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel aufgenommen.

Bis zum Ende der Regierung Zedillo herrschte somit der Eindruck einer sehr behutsamen, zum Teil auch widersprüchlichen Öffnung hinsichtlich all jener Fragen vor, die sich mit Demokratie und Menschenrechten befassen. Auf diesem Gebiet nun sollte die Regierung Fox einen demonstrativen Wandel vollziehen. Sie akzeptierte nicht nur die internationale Überwachung der Menschenrechtssituation oder der demokratischen Funktionsweise im Innern; sie setzte sich vielmehr in allen wichtigen internationalen Organisationen für eine aktive Förderung des Schutzes der Menschenrechte und für eine Unterstützung demokratischer Regime ein. So betrieb sie etwa die Einfügung der Demokratieklausele in die Abschlusserklärung des dritten amerikanischen Gipfeltreffens (*Cumbre de las Américas*) und in den Puebla-Panamá-Plan; sie übernahm in der OAS formell die interamerikanische Demokratiecharta;⁷ sie beantragte die Öffnung eines Büros in Mexiko der UNO-Menschenrechtsbeauftragten; in der Genfer UNO-Menschenrechtskommission setzte sie sich nachhaltig für die Einhaltung der Menschenrechte

⁷ Vgl. Héctor Fix-Zamudio: *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México* (1998) und Juan José Gómez Camacho: "La protección internacional de los derechos humanos: codificación, mecanismos y vinculación de México", in: *Revista Mexicana de Política Exterior* Nr. 62/63 (Nov. 2000-Juni 2001, S. 47-62).

in Tschetschenien oder Kuba ein; in der Anti-Rassismuskonferenz von Durban bezog sie uneingeschränkt Stellung gegen jegliche Form rassistischer Diskriminierung. Die Regierung Fox, insbesondere ihr erster, Ende 2002 zurückgetretener Außenminister Jorge Castañeda, gab als Ziel dieser multilateralen Außenpolitik die Herbeiführung und anschließende Festigung einer demokratischen Kultur im Lande an. Immer wieder wurde darauf hingewiesen, dass das Bemühen, den Graben zwischen der "offenen" Außenpolitik und der Innenpolitik – gerade in Menschenrechtsfragen – zu überbrücken, zu den wichtigsten Aufgaben der neuen Regierung gehörte, und zwar sowohl hinsichtlich der Reformen im Justizwesen als auch im Hinblick auf den Alltag der mexikanischen Bürgerinnen und Bürger.

Als erstes, vorläufiges Fazit lässt sich somit festhalten, dass Reformansätze erkennbar sind und bestimmte Initiativen auf den Weg gebracht wurden. Einige Zahlen belegen diese Aussage: Im Jahr 2002 nahm die Nationale Menschenrechtskommission insgesamt 3.184 Anzeigen entgegen, von denen 1.326 als Menschenrechtsverletzungen eingestuft wurden. Andererseits stiegen die Anzeigen wegen Folterungen im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 100% von neun auf 19; auch die Anzahl der Beschwerden gegen Polizisten wegen willkürlicher Festnahmen nahm im Jahr 2002 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich zu. Bei der Zunahme der Anzeigen ist allerdings nicht unbedingt von einer quantitativen Zunahme der entsprechenden Vergehen auszugehen; die Zunahme der Anzeigen lässt eher darauf schließen, dass die Bevölkerung die Angst vor den zuständigen Behörden verloren hat.⁸

2. Schattenseiten der Menschenrechtssituation: Digna Ochoa, Chiapas, Ciudad Juárez

Diese soeben kursorisch skizzierte rechtspolitische Grundhaltung ist allerdings nur die eine Seite der Medaille. Menschenrechtsaktivisten haben darauf hingewiesen, dass die aktuelle Menschenrechtswirklichkeit in einem krassen Widerspruch zu dieser Grundhaltung steht. Seit der Unterzeichnung des europäisch-mexikanischen Rahmenabkommens (1997) hat sich die Menschenrechtssituation kontinuierlich verschlechtert.⁹ Internationale Menschenrechtsorganisationen bezeichnen die Situation als "dramatisch" bis "katast-

⁸ Zur Praxis der Folter im gegenwärtigen Mexiko vgl. Kevin Sullivan: "Torture, a Ghost in Mexico's Closet", in: *Washington Post* (2.6.2002, S. A01).

⁹ Vgl. *La Jornada* (27.2.2003, S. 42-44).

rophal". Kritik geübt wird an den Menschenrechtskommissionen auf Bundesstaatsebene, deren Mitglieder nicht unabhängig seien und die kaum die Einhaltung der Menschenrechte überprüfen könnten, da sie über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügten; die Ernennung des Sonderstaatsanwalts wird als ein Ablenkungsmanöver und ein Instrument der politischen Rechten interpretiert, nachdem die neue Institution wegen personeller und finanzieller Engpässe nicht ordnungsgemäß arbeiten kann; der Forderung nach Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission wurde nicht entsprochen; Menschenrechtsaktivisten würden überwacht, kriminalisiert, verleumdet, bedroht, es komme zu öffentlichen Schmutzkampagnen und Morden; die Folter werde weiterhin als Mittel zum Erreichen von Geständnissen eingesetzt, unter Folter erzwungene Geständnisse werden häufig von Richtern als Beweise akzeptiert.¹⁰

Im Oktober 2001 wurde die Menschenrechtlerin Digna Ochoa in ihrem Anwaltsbüro in Mexiko-Stadt erschossen aufgefunden. Nach zuerst nur zögerlichen Reaktionen seitens der mexikanischen Bundesregierung entwickelte sich der Mord an der international geehrten und geachteten Juristin zu einem innenpolitischen Debakel. Weitere Menschenrechtsaktivisten erhielten anonyme Todesdrohungen. Marieclaire Acosta, frühere Menschenrechtsaktivistin und danach zeitweise Staatssekretärin für Menschenrechtsfragen im Außenministerium, sprach von einer Gefahr für den Rechtsstaat, andere sprachen von Unregierbarkeit und von einem bedenklichen Mangel an Durchsetzungsfähigkeit der Regierung; erneut verbreitete sich ein Gefühl allgemeiner Schutzlosigkeit, das man inzwischen überwunden glaubte. Vertreter von Nichtregierungsorganisationen forderten abermals eine Nachbesserung des Abkommens mit der Europäischen Union, da die Menschenrechtsklausel in diesem Abkommen ohne kodifizierte Kontrollmechanismen wertlos sei. Als Reaktion auf die Empörung über den Mord an Digna Ochoa äußerte die Regierung damals erstmalig die Bereitschaft, die Archive des Geheimdienstes und des Verteidigungsministeriums zu öffnen und eine gründliche Untersuchung einzuleiten – eine Untersuchung, die bis heute keine Ergebnisse erbracht hat. Was die Forderung nach umgehenden strukturellen Reformen im Justizwesen und beim Militär betraf, bat Fox um Geduld, da es sich hierbei um einen schwierigen Prozess handle. Wenige Tage später versuchte der Präsident das Verbrechen an der Anwältin als "einen

¹⁰ Zu den Herausforderungen, denen sich Menschenrechtsverteidiger in Mexiko heute ausgesetzt sehen, vgl. Miguel Angel Contreras Nieto (o.J.): *10 temas de derechos humanos*. Toluca, S. 113-126.

der vielen täglichen Morde” der üblichen Gewaltszene von Mexiko-Stadt zu relativieren.

Um in der Folge die Sicherheit von Menschenrechtsaktivisten zu gewährleisten, wurde ein “Interinstitutioneller Koordinationsmechanismus zum Schutz der Verteidiger” eingerichtet (*Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Protección de los Defensores*), der aber offensichtlich unwirksam ist, da Mitte 2003 in Puebla die Anwältin für die Rechte der *indígenas* und Menschenrechtsaktivistin Griselda Teresa Tirado Evangelio ermordet wurde, ohne dass ihre Mörder bis heute gefasst worden wären. Der Menschenrechtsverteidiger Rafael Alvarez Díaz kommentierte:

Es ist unzulässig, in Mexiko von Rechtsstaat, vom Übergang in die Demokratie zu sprechen, solange gleichzeitig Menschenrechtsverteidiger bedroht und ermordet werden und das ungesühnt bleibt. Die Botschaft, die diesen Verbrechern gesendet wird, ist schrecklich: Man kann Menschenrechtsaktivisten umbringen und straffrei ausgehen.¹¹

Durch die zunehmende Vernetzung in das internationale Geflecht von Abkommen über Freihandel und politische Konzertation muss Mexiko es sich heutzutage gefallen lassen, dass Menschenrechtsverbrechen mehr als früher zur Weltnachricht werden und stärkerer internationaler Beobachtung und Kritik unterliegen. Dies gilt auch für die innenpolitisch brisante Frage, wie mit den Neozapatisten von Chiapas umzugehen sei. Das Massaker an *indígenas* in Acteal von Dezember 1997 ist bis heute nicht gesühnt. Die Gewährung von Autonomierechten an indigene Gemeinschaften in Chiapas stagniert u.a. auch deshalb, weil die Verhandlungsführer der Regierungsseite Probleme sehen, wie die Menschenrechte mit indigenen Sitten und Bräuchen vereinbar gemacht werden können. Während die Vertreter der *indígenas* auf die bestehende Spaltung des Landes durch Rassismus und den Gegensatz zwischen Arm und Reich verweisen und betonen, dass die Anerkennung der indigenen Normensysteme durchaus mit der Wahrung der Menschenrechte zu vereinbaren sei, hebt die Gegenseite Aspekte wie Gewalt gegen Frauen, ihre Zwangsverheiratung oder ihren Ausschluss von öffentlichen Versammlungen hervor.¹²

¹¹ Rafael Alvarez Díaz: “Defender a los Defensores”, in: *La Jornada* (16.8.2003, S. 18).

¹² Zum neozapatistischen Aufstand und dem Massaker von Acteal vgl. den Beitrag von Wolfgang Gabbert in diesem Band.

Ein schlagendes Beispiel dafür, dass die Sicherheitskräfte nicht in der Lage oder willens sind, die Opfer von Menschenrechtsverstößen zu schützen, ist die Situation in der Stadt Ciudad Juárez im Bundesstaat Chihuahua. In den letzten Jahren sind hier Hunderte von Frauen ermordet worden. Die Mehrzahl dieser Frauen arbeitete in US-Firmen, die im Grenzgebiet produzieren, so genannte *maquiladoras*, um von den billigen Arbeitskräften zu profitieren. Keiner der Todesfälle wurde bisher ausreichend untersucht, bis heute wurden keine Schutzmaßnahmen für die Frauen ergriffen.

Im August 2003 legte Amnesty International (AI) einen ausführlichen Bericht über die Frauenmorde in Ciudad Juárez vor (*Muertes intolerables*), die inzwischen auf 370 angestiegen und von denen 137 Frauen außerdem Opfer eines Sexualverbrechens waren. Die Menschenrechtsorganisation verurteilte in klaren Formulierungen die Apathie der mexikanischen Behörden, denen parteiliche Interessen, Unfähigkeit, Korruption und Komplizentum vorgeworfen wurde. Das AI-Dokument weist darauf hin, dass die Verbrechen in der Grenzstadt die Straflosigkeit fördern, die Vorhaben der Bundesregierung zur Durchsetzung der Menschenrechte konterkarieren und die gewaltigen Mängel der staatlichen Sicherheitssysteme, der Verbrechensvorbeugung, der Strafverfolgung und der Rechtsprechung aufdecken. Amnesty International unterbreitete der Bundesregierung und der Gliedstaatsregierung von Chihuahua eine lange Liste von dringenden Vorschlägen, wie im Falle der Serienmorde zu verfahren sei, um zu einer schnellen Aufklärung der Fälle zu gelangen.¹³ Die AI-Generalsekretärin Irene Khan wies Präsident Fox auf die Diskrepanz zwischen dem Anspruch seiner Regierung zur Durchsetzung der Menschenrechte und der tatsächlichen Situation hin und forderte ihn zu "konkreten Taten" bei der Bekämpfung der Menschenrechtsverletzungen auf. Sie brachte mit Nachdruck ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass es in Mexiko vor allem am politischen Willen fehle, die Morde aufzuklären; das Justizsystem müsse dringend reformiert und von korrupten Elementen gesäubert werden. Präsident Fox widersprach der Einschätzung der Menschenrechtlerin und bezeichnete die Morde als "isolierte Einzelfälle", während der *Ombudsman* José Luis Soberanes Fernández mit der AI-Repräsentantin dahingehend übereinstimmte, dass keinerlei Fortschritte in der Bekämpfung der Menschenrechtsverletzungen erzielt

¹³ Vgl. "Severa condena de Amnistía al gobierno mexicano", in: *La Jornada* (12.8. 2003, S. 1, 38-40). Vgl. auch "Indiferencia mortal en Ciudad Juárez", in: *El País* (18.8.2003, S. 6).

worden seien.¹⁴ Als besonders gravierend wurde hervorgehoben, dass bereits im März 2003 ein FBI-Untersuchungsbericht zu den Mordfällen in Ciudad Juárez mit genauen Angaben zu möglichen Tätern den mexikanischen Behörden übergeben wurde, diese aber nichts unternommen hätten.¹⁵

In der zweiten Hälfte des Jahres 2003 kam zwar eine gewisse Bewegung in die Untersuchung der Mordfälle; Präsident Fox entsandte 200 Spezialagenten in die Grenzstadt. Nach wie vor tapen jedoch die Untersuchungsbehörden im Dunkeln; nicht einmal über die Motive für die Serienmorde herrscht Klarheit. Die Vermutungen reichen von Affekthandlungen über Taten geistig Verwirrter bis zu Pornographie, Prostitution, Drogen- oder Organhandel. Klar ist bisher nur, dass es sich überwiegend um junge weibliche Opfer zwischen 13 und 27 Jahren handelt, von denen 70% erwürgt wurden.¹⁶

Aktuelle Umfragen haben ergeben, dass 71% aller Mexikaner der Ansicht sind, dass es um die Achtung der Menschenrechte in ihrem Land schlecht bestellt sei, weitere 18% schätzen die Situation als nur mäßig ein. Den juristischen Instanzen wird wenig Glaubwürdigkeit entgegengebracht; es herrscht ein hohes Maß an Straflosigkeit, wenn die Angeklagten Vertreter der Exekutive (des Militärs, der Polizei, der Behörden) sind. Dementsprechend sprechen sich fast 20% der Bevölkerung für Selbstjustiz aus; 72% der Bevölkerung meinen, man müsse Gesetze dann nicht befolgen, wenn man sie selbst als ungerechtfertigt betrachtet. Eine in der Bevölkerung allgemein anzutreffende Haltung besagt, Gesetze seien dazu da, sie zu brechen. Eine "Kultur der Gesetzestreue" ist nur in Ausnahmefällen anzutreffen. Es fehlt weitgehend das, was der britische Rechtsphilosoph Herbert L. A. Hart den "inneren Standpunkt" nennt, das heißt die freiwillige, aus Überzeugung vorgenommene Annahme eines Gesetzes durch Richter, Beamte und Politiker.

¹⁴ "Refrenda Irene Khan: en Ciudad Juárez falló el presidente Fox", in: *La Jornada* (13.8.2003, S. 8). Der AI-Bericht löste erhebliche Polemik in Mexiko aus. Während die interamerikanische Menschenrechtsorganisation im Wesentlichen mit dem AI-Bericht übereinstimmte, lehnte ihn der Gouverneur des Staats Chihuahua, Patricio Martínez García, wegen angeblicher Einseitigkeit und Voreingenommenheit ab.

¹⁵ Vgl. den detaillierten Bericht "Desdeñan autoridades reporte de la FBI sobre los asesinatos en Juárez", in: *La Jornada* (16.8.2003, S. 35).

¹⁶ "Continúan los asesinatos en Ciudad Juárez", in: *El País* (5.10.2003, S. 11) (*Reportaje*).

3. Zur mangelhaften Wirksamkeit der staatlichen Rechtsordnung

Hintergrund einer derartigen Einstellung ist die mangelhafte Wirksamkeit der staatlichen Rechtsordnung. Von "rationaler Herrschaft" im Sinne von Max Weber oder von der Unterordnung der Herrschenden unter die "unpersönliche Ordnung" des Gesetzes kann nur in äußerst eingeschränkter Weise gesprochen werden; dies gilt auch für die Respektierung der Menschenrechte, deren Schutz die mexikanische Regierung in vielen internationalen Verträgen zugesagt hat. Vor einigen Jahren kam Guillermo O'Donnell hinsichtlich der Wirkungskraft verfassungsmäßiger und gesetzlicher Bestimmungen bei den lateinamerikanischen Bürgern zu der Feststellung:

Erstens wird freiwilliger Gesetzesgehorsam nur von Idioten praktiziert (oder von naiven Ausländern oder potentiellen Selbstmördern – etwa von einem Autofahrer, der sich an die Verkehrsregeln zu halten versucht); und zweitens bedeutet, ein Rechtssubjekt zu sein, keineswegs, daß man Träger einklagbarer Rechte ist; es ist vielmehr ein eindeutiges Zeichen von sozialer Schwäche.¹⁷

Und der mexikanische Jurist Héctor Fix Fierro schreibt:

Es ist kein Zufall, daß wir Mexikaner das Gesetz als etwas Relatives ansehen, das ständigen Veränderungen und Oszillationen unterliegt, je nachdem, woher der Wind weht. In Mexiko gibt es zwar Gesetze, aber ein wirklicher Rechtsstaat ist es nicht.¹⁸

Die Ursachen für die mangelhafte Wirksamkeit verfassungsmäßig erlassener Rechtsinstitutionen, damit auch des Schutzes der Menschenrechte, sind vielfältig.¹⁹ Zu ihnen zählt das enorme Misstrauen großer Bevölkerungsteile gegenüber der etablierten Rechtsordnung; von Justizbeamten nimmt man an, dass sie aufgrund ihrer Korruptionsanfälligkeit und ihrer daraus resultierenden Neigung zur Verteidigung der Interessen der privilegierten Klassen zu einer objektiven Rechtsprechung nicht in der Lage sind. Die weitverbreitete, geradezu ubiquitäre Korruption ist nicht nur eine Verletzung des geltenden Normensystems; sie konstituiert bereits ein alternatives System der Regelung von sozialem Verhalten.

¹⁷ Guillermo O'Donnell: "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", in: Méndez, Juan/O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo S. (Hrsg.) (1999): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, S. 312

¹⁸ Héctor Fix Fierro (Hrsg.) (1994: 10): *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México.

¹⁹ Vgl. etwa die Auflistung von Gründen bei Joel G. Verner: "Independence of Latin American Supreme Courts", in: *Latin American Studies*, 16 (1984: 463-506).

Lange Zeit konnte man davon sprechen, dass Straflosigkeit für die Regierenden praktisch institutionalisiert war, indem für bestimmte, mit Macht und Einfluss ausgestattete Personengruppen eine Art "Parallelsystem", ein "alternatives Normensystem" (Ernesto Garzón Valdés), zur offiziell erlassenen Rechtsordnung existierte. Nutznießer derartiger alternativer Normensysteme werden über ihre Handlungen souverän, man kann von begrifflicher Äquivalenz von "Macht" und "Straflosigkeit" sprechen. In einem derartig alternativen Regime zeigt sich der pathologische Zustand der nationalen Rechtsordnung.²⁰

Die *impunidad*, die Straflosigkeit hoher Funktionäre und Politiker, wird den Mexikanern auch heute noch täglich demonstriert: Zwar musste der frühere Innenminister und Staatspräsident Luis Echeverría (1970-1976) vor dem Staatsanwalt über seine Verantwortung beim Massaker von Tlatelolco 1968 aussagen; formelle Anklage ist jedoch bisher nicht erhoben worden, strafrechtliche Folgen dürfte es kaum geben. Etwas anders liegen die beiden spektakulärsten Fälle von Gesetzesübertretungen der letzten Jahre: das so genannte "Pemexgate", bei dem die Gewerkschaft der staatlichen Erdölgesellschaft Pemex 1,6 Milliarden Pesos illegal in die Wahlkampfkassen des PRI umleitete; und die illegal aus dem Ausland mitfinanzierte Wahlkampfkampagne des jetzigen Präsidenten über die Unterstützungsorganisation "Amigos de Fox".²¹ In letzterem Fall verhängte das Bundeswahlinstitut IFE im Oktober 2003 gegenüber der regierenden Partei PAN eine Strafe in Höhe von 32,2 Millionen Dollar und gegenüber der "Grünen Partei" (*Partido Verde Ecologista – PVEM*), die im Jahr 2000 mit dem PAN Wahlkampf in der "Allianz für den Wechsel" (*Alianza por el Cambio*) gemacht hatte, eine Strafe in Höhe von 18 Millionen Dollar. Der Allianz wurde vorgeworfen, neun Millionen Dollar illegaler Wahlkampffinanzierung für den damaligen Kandidaten Vicente Fox nicht ordnungsgemäß deklariert zu haben. 90% des illegal in den Wahlkampf geflossenen Geldes war über die Organisation "Amigos de Fox" und die Treuhandgesellschaft "Entwicklung für die Demokratie" (*Desarrollo para la Democracia*) eingeworben worden.

²⁰ Ernesto Garzón Valdés (2003).

²¹ Vgl. Richard Bauer: "Affäre um Wahlspenden in Mexiko", in: *Neue Zürcher Zeitung* (22.10.2002).

Was den Fall "Pemexgate" betrifft, hatte der PRI – drei Jahre nach den Vorfällen – im März 2003 eine Strafe von 90 Millionen Dollar erhalten, nachdem nachgewiesen worden war, dass sein Präsidentschaftskandidat illegal 45 Millionen Dollar von der Gewerkschaft der staatlichen Erdölangeestellten und insgesamt über 200 Millionen Dollar illegal erhalten hatte.²²

Zweifellos stellen die öffentliche Diskussion über diese Fälle und die Verurteilung von Militärs, die in Drogengeschäfte verwickelt waren, deutliche Fortschritte auf dem Weg zum Rechtsstaat dar; zu Recht werden aber von Kritikern die nach wie vor bestehenden erheblichen Defizite auf diesem Gebiet angeprangert.

Immer wieder kommen Analysen zur Persistenz von Menschenrechtsverletzungen auf die Natur des Staates zu sprechen. Sozialwissenschaftler haben wiederholt die strukturelle Schwäche des lateinamerikanischen Staates herausgearbeitet. Das Organisations- und Steuerungsvermögen des Staates ist in Lateinamerika traditionell gering, das Steuer- und das Gewaltmonopol – die beiden klassischen, mit der staatlichen Herrschaftsmacht assoziierten Monopolansprüche – konnten nie vollständig durchgesetzt werden. Es mag mit dieser traditionellen Schwäche des lateinamerikanischen Staates zusammenhängen, dass seine Sicherheitskräfte immer wieder zahlreicher Menschenrechtsverletzungen angeklagt worden sind. Gerade aufgrund seiner Schwäche und Bedrängnis versucht der Staat, die ihm streitig gemachte Souveränität aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, und sei es auch nur fiktiv bzw. mit verfassungswidrigen Mitteln.

In Europa ging der Rechtsstaat der Demokratie voraus.²³ Das Konzept des Rechtsstaates wurde entwickelt, um die Staatsmacht in die Schranken zu weisen und willkürliche Eingriffe in die gesellschaftlichen Prozesse zu unterbinden. Die Forderung nach einer strikten Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz sowie die Schutzgarantie für die Menschen-, Grund- und Freiheitsrechte sollten obrigkeitliches Handeln für den Einzelnen berechenbar und kontrollierbar machen. Im mexikanischen Fall nun sind demokratische Spielregeln eingeführt, viele rechtsstaatliche Reformen harren jedoch noch ihrer Realisierung. Zweifellos stellt die Durchführung des Rechtsstaates nach bereits vollzogener formaler Demokratisierung ein aufwendigeres Programm dar, als es die umgekehrte Reihenfolge in Europa bedeutete, wo zuerst die rechtsstaatliche Kontrolle der Staatsgewalt erfolgte, dann die

²² "El partido de Fox, multado por ingresar donativos ilegales en la campaña de 2000", in: *El País* (8.10.2003, S. 10).

²³ Zu Folgendem vgl. Peter Waldmann (2002): *Der anomische Staat*. Opladen.

Ausweitung der politischen Partizipation stattfand. Der mexikanische Staat sieht sich heute mit der doppelten Anforderung konfrontiert, jedermann die Ausübung seiner politischen Mitbestimmungsrechte zu gewährleisten und zugleich dafür zu sorgen, dass alle Bürger ihre zivilen Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Die noch junge mexikanische Demokratie ist aber noch nicht stabil und in sich gefestigt, sie befindet sich eher in der Transition vom Autoritarismus zu ihrer vollendeten Form. Demokratie nun hängt untrennbar mit der Einlösung rechtsstaatlicher Forderungen – und das heißt auch: mit der Wahrung von Menschenrechten – zusammen. Bürger müssen auch von ihren zivilen Rechten Gebrauch machen und Behörden, die ihre Befugnisse missbrauchen, zur Verantwortung ziehen können. Von diesem Idealzustand ist Mexiko allerdings noch weit entfernt.

Die soeben vorgetragenen Überlegungen verweisen zugleich auf die Schwierigkeiten, denen sich der mexikanische Staat ausgesetzt sieht. Die Einhaltung von Menschenrechten muss auch in Staaten mit einer weit längeren demokratischen Tradition immer wieder neu sichergestellt werden; um wie viel schwieriger ist dieses Unterfangen in einem Land, das eben erst in den Kreis der Demokratien aufgenommen worden ist.

4. Zur Persistenz von Korruption in der Demokratie

Weiter oben ist die Korruption als ein Grund für die mangelhafte Wirksamkeit verfassungsmäßig erlassener Rechtsinstitutionen bezeichnet worden. Es stellt sich die Frage, ob der Übergang vom autoritären System der jahrzehntelangen PRI-Herrschaft zur Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch zu einer Reduktion der Korruption geführt hat. Die Betrachtung des Korruptionsumfeldes scheint dieser Vermutung Recht zu geben. Denn: Die politische Kultur und die Rechtsstaatlichkeit haben sich in den vergangenen Jahren zum Besseren entwickelt. Reiche und Mächtige können heute nicht mehr automatisch mit Straffreiheit rechnen. Die Strafverfolgungsbehörden und die Menschenrechtsaktivisten bieten den (nach wie vor autoritär auftretenden) Behörden die Stirn. Das von der Regierung aufgelegte Antikorruptionsprogramm trägt erste Früchte, vor allem im Bereich der Strafverfolgung. Nachdem die Regierung Fox die Polizei aus dem verfilzten Innenministerium ausgegliedert hatte und ganze Abteilungen der Sicherheitskräfte und des Zolls entlassen worden waren, konnte mehr Rauschgift sichergestellt werden

als je zuvor. Zahlreiche Mafiabosse wurden festgenommen.²⁴ Im Jahr 2002 verurteilte zum ersten Mal ein Militärgericht zwei hohe Offiziere wegen Unterstützung von Drogenhändlern zu hohen Freiheitsstrafen.²⁵

Für den lateinamerikanischen Kulturkreis sind Politologen allerdings zu skeptischen Ergebnissen hinsichtlich des Zusammenhangs von politischer Demokratisierung und Korruption gelangt. Der Modernisierungs- und Demokratisierungsprozess hat in vielen Ländern zwar zu einer besseren Kenntnis der Rechte des Einzelnen und in diesem Zusammenhang auch zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation geführt; von einem Rückgang der Korruption lässt sich allerdings nicht sprechen, ganz im Gegenteil. Sie scheint eher im gleichen Maßstab zugenommen zu haben, in dem die Partizipation der Bürger um sich gegriffen hat. "Es gibt im lateinamerikanischen Fall keine Korrelation zwischen Modernisierungsleistungen und Nachlassen der Korruptionserscheinungen".²⁶

Diese allgemeine Einschätzung scheint auch auf den mexikanischen Fall zuzutreffen. Wenn die Einstellung der Bevölkerung ein Gradmesser für die Verbreitung von Korruption ist, so lassen Umfrageergebnisse eindeutige Rückschlüsse zu: Gegenüber dem Recht, der Rechtskultur und den institutionellen Mitteln zur Lösung gesellschaftlicher Probleme besteht in Mexiko eine höchst ambivalente Einstellung, was einige Umfragen aus den 1990er Jahren erkennen lassen. 53% der Bevölkerung akzeptieren demnach "nicht-institutionelle" Möglichkeiten zur Befriedigung gesellschaftlicher Forderungen; 62% halten die Übertretung von Gesetzen für nicht weiter schlimm (es sei nur schlecht, wenn man dabei ertappt werde); 67% halten Selbstjustiz für angebracht, wenn die Behörden sich zum Schutz der Bürger außerstande sehen; die Ausnutzung eines öffentlichen Amtes zu privaten Zwecken wird von 71% akzeptiert, "wenn dabei nicht übertrieben wird und die Gewinne geteilt werden"; 35% halten sich nur zur Befolgung solcher Gesetze verpflichtet, die sie für "vernünftig und gerecht" halten. Das Vertrauen in die

²⁴ Christian Geinitz: "Kein Pardon mehr für Reiche und Mächtige", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (15.7.2002).

²⁵ Hildegard Stausberg: "Spektakulärer Prozess gegen Offiziere in Mexiko", in: *Die Welt* (4.11.2002).

²⁶ H. C. F. Mansilla: "Das zwiespältige Verhältnis von Modernisierung und Korruption in Lateinamerika", in: Hirsch-Weber, Wolfgang/Nolte, Detlef (Hrsg.) (2000): *Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung*. Hamburg, S. 62-71, Zitat S. 66.

Gerichte ist sehr niedrig: 15,6% haben dem Rechtssystem gegenüber "kein", 31% "wenig" und 37,5% "etwas" Vertrauen.²⁷

Weitere, aktuellere Umfragen²⁸ lassen keinen Zweifel am Fortbestand gewisser Grundeinstellungen gegenüber dem Staat und den Behörden aufkommen: Im August 2002 waren 55% der Befragten der Meinung, die Mehrheit der Mexikaner sei korrupt; 24% gaben zu, im letzten Halbjahr Bestechungsgelder (*mordidas*) bezahlt zu haben; 44% stimmten der Aussage zu, Bestechungsgelder seien im Umgang mit mexikanischen Behörden notwendig; die meisten Bestechungsgelder gingen an die Verkehrspolizei, an Verwaltungsbeamte, an Inspekture. Als Hauptgründe für die Korruption wurden von 44% "Kultur und Erziehung" der Mexikaner angegeben; nur 18% sprachen von "materieller Not" des Bestochenen, nur 14% von "fehlender Gesetzesanwendung". 60% waren davon überzeugt, dass eine ehrliche Person über kurz oder lang korrupt wird, wenn sie ein öffentliches Amt übernimmt. Der größte Grad an Korruption findet, der Umfrage zufolge, auf Bundesebene statt. Und schließlich: Das Problem Korruption nimmt nicht ab, sondern weiter zu. Offensichtlich ist es der Regierung Fox trotz entsprechender Bemühungen nicht gelungen, das Korruptions-Image des Landes zu verbessern – trotz einer erstaunlich hohen Zustimmungsrates von 70%-76% zur Regierungsarbeit insgesamt und obwohl Präsident Fox von 73% zugestanden wird, er habe Interesse an der Eliminierung der Korruption an den Tag gelegt.²⁹

Der Soziologe Fernando Escalante hat das Problem auf den Punkt gebracht:

So wie es ist: mit seiner Korruption, seiner Illegalität, seiner Willkür, seinem Patrimonialismus, funktioniert das System, so hat es funktioniert, und die Leute (wir) verstehen es, in ihm zu leben, sie (wir) zahlen Bestechungsgelder, sie (wir) wissen, wann man das Gesetz befolgen und wann man es nicht befolgen muß, sie (wir) wissen, wann und wie man den Ungehorsam aushandeln muß; so funktioniert das System, das ist sicherlich das Problem.³⁰

²⁷ Sergio López-Ayllón/Héctor Fix-Fierro: "¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", in: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* N. S. 33. Jg., Nr. 97, 2000, S. 155-267.

²⁸ "Departamento de Investigación del Grupo Reforma: La cultura del soborno y el conflicto en Pemex", in: *Este País* 140 (Nov. 2002, S. 48-50).

²⁹ "Berumen y Asociados: El caso Pemex en la opinión pública", in: *Este País* 140 (Nov. 2002, S. 46f.).

³⁰ Zit. nach Nelia Tello/Carlos Garza: "Cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad", in: *Este País* 116 (Nov. 2002).

Es herrscht allgemeine Übereinstimmung darüber, dass das Misstrauen gegenüber Polizei und Strafverfolgungsbehörden sehr ausgeprägt ist. Nicht einmal ein Drittel aller Vergehen und Verbrechen wird in Mexiko angezeigt. Im Jahr 1995 wurden in der Hauptstadt 218.599 Vergehen angezeigt; im gleichen Jahr mussten sich allerdings nur 5.479 Personen vor Gericht verantworten. In rund 97,5% der angezeigten Fälle waren die Behörden somit außerstande, die Täter zu ermitteln und vor ein Gericht zu stellen. In den 1990er Jahren wurde dieses Missverhältnis zwar immer krasser, stellte aber nur die Fortsetzung eines Langzeittrends dar: Zwischen 1930 und 1990 lag der Straflosigkeitsindex nie unter 90%.

Die Polizei war und ist außerordentlich ineffizient. 1994 kamen in der Hauptstadt auf 100 dem Richter vorgeführte Täter nicht weniger als 1.295 Polizisten. Einschlägige Studien geben als Grund für das hohe Niveau an Straflosigkeit die Ineffizienz der Gerichtspolizei und der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsbehörden an.³¹

Die Regierung ist durchaus bestrebt, die Korruption zu bekämpfen. Im Februar 2001 unterzeichnete sie einen "Nationalen Pakt zur Bekämpfung der Korruption", und die mit der Korruptionsbekämpfung beauftragte *Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo* (SECODAM) schuf eine Agentur zur engeren Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Das Interesse der Regierung Fox besteht darin, eine legale und institutionelle Struktur aufzubauen, um in Zukunft Korruption besser kontrollieren zu können; diesem Zweck dient die *Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* ("Interministerielle Kommission für die Klarlegung und die Bekämpfung der Korruption"). Die Kommission soll ihr Augenmerk insbesondere auf drei Bereiche lenken: auf Gefängnisse, die Polizei und den Zoll. Im Zollbereich konnten schnell Erfolge erzielt und viele korrupte Mechanismen eliminiert werden.³² Auch in anderen Bereichen konnten Erfolge im Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit erzielt werden: Die Generalstaatsanwaltschaft geht gezielt gegen organisierte Entführerbanden vor. Allein in der Amtszeit der Regierung Fox wurden (bis Oktober 2003) 25 solcher Banden zerschlagen, gegen 80 Personen wurde Anklage erhoben,

³¹ López-Ayllón/Fix-Fierro: "¡Tan cerca, tan lejos!" (Anm. 27).

³² Zu anhaltenden Schmuggelaktivitäten an der Nordgrenze zu den USA vgl. Louis R. Sadler: "The Historical Dynamics of Smuggling in the U.S.-Mexican Border Region, 1550-1998: Reflections on Markets, Cultures and Bureaucracies", in: Bailey, John/ Godson, Roy (Hrsg.) (2000): *Organized Crime and Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh, S. 161-176.

134 Entführte wurden befreit (*La Jornada*, 29. August 2002). In einem entscheidenden Sektor dürften sich die Erfolge allerdings nur sehr langsam einstellen: an der Schnittstelle von organisierter Kriminalität und öffentlichem Dienst. Mexikos Polizei und Streitkräfte sind schon längst den millionenschweren Bestechungsgeldern des transnationalen Drogengeschäfts erlegen.³³ Das Problem ist im Militär wahrscheinlich nicht so weit verbreitet wie in der Polizei; allenthalben ist aber die Rede davon, dass es inzwischen das Ausmaß einer nationalen Bedrohung erreicht hat. Immer wieder wird auch deutlich, dass die geringen Fahndungserfolge häufig damit zusammenhängen, dass Polizeieinheiten selbst in die Vergehen verwickelt sind. Mitte der 1990er Jahre ging der mexikanische Generalstaatsanwalt davon aus, dass 80% aller Polizisten korrupt waren und jährlich von den Drogenhändlern Bestechungsgelder über 800 Millionen Dollar annahmen.³⁴ Als im Jahr 2003 im Norden der Republik eine Bande von Entführern aufflog, stellte sich heraus, dass an ihrer Spitze 30 frühere Militärs der aufgelösten "Sonderstaatsanwaltschaft für organisiertes Verbrechen" (*Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada*) standen. Schätzungen der Justizkommission der Abgeordnetenversammlung zufolge kommt es täglich zu zwölf Entführungen. In der Hauptstadt finden pro Tag 80 so genannte *Express*-Entführungen statt, bei denen die Entführten für einige Stunden festgehalten und – wenn es zu keinen unvorhergesehenen Komplikationen kommt – nach Räumung des Bankkontos wieder freigelassen werden.³⁵

Bis Oktober 2003 waren in den knapp drei Jahren Regierungszeit von Vicente Fox ca. 2.500 Beamte ihrer Ämter enthoben worden, gegen 168 waren Prozesse angestrengt worden.³⁶ Über 1.500 "kritische Sektoren" wurden besonderer Beobachtung durch staatliche Kontrolleure unterstellt, da sie besonders korruptionsanfällig sind: Polizeieinheiten, Zollverwaltung, Straßenpatrouillen etc. Insbesondere sollen jene Funktionäre kontrolliert werden, die Verantwortung für staatliche Aufträge an die Privatwirtschaft tragen;

³³ Vgl. Jorge Fernández Meléndez (1999): "Narcotráfico y Poder". México; Bailey, John/Godson, Roy (2000): *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México. Zum Problem der Korruption in der Polizei in den 1990er Jahren vgl. Beatriz Martínez de Murguía F. (1996): *Autonomía policial y orden social en México*. Madrid: Universidad Complutense/Instituto Universitario Ortega y Gasset (Manuskript, Dissertation).

³⁴ Vgl. Stephen D. Morris (2000): "¿'La política acostumbrada' o 'la política insólita'? El problema de la corrupción en el México contemporáneo", in: Lomnitz, Claudio (Hrsg.): *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México, S. 221-237.

³⁵ "Cae el rey mexicano del secuestro", in: *El País*, Madrid (22.10.2003, S. 10).

³⁶ Eduardo Romero: "Necesitamos un cambio cultural en México contra la corrupción", in: *El País* (2.10.2003, S. 10).

dieser Sektor bewegt alljährlich 23 Milliarden Dollar, ungefähr 4,2% des Bruttoinlandsprodukts.

An den Bemühungen zur Kontrolle der Zollverwaltung lässt sich exemplarisch aufzeigen, welche volkswirtschaftliche Bedeutung inzwischen der Schmuggel angenommen hat. Grundsätzlich lässt sich zwischen zwei Formen des Schmuggels unterscheiden: dem Dokumentenbetrug in Form von Unterfakturierung oder falscher Ursprungseigenschaft (*contrabando técnico*) und der gänzlich illegalen Einfuhr von Waren, die auf Graumärkten verkauft werden (*contrabando bronco*). Viele Lager der mexikanischen Zollverwaltungen sind mit beschlagnahmten Waren angefüllt; 2003 z.B. gingen Schätzungen von 40 Millionen CD's und 8.000 Tonnen Textilien aus. Der Bekleidungsverband sprach von einem illegalen Einfuhrmarkt von knapp 9,5 Milliarden Dollar, was rund 58% des nationalen Konsums von 16,3 Milliarden Dollar entsprach.

Dem illegalen Warenhandel sollte mit einem umfassenden Modernisierungsprogramm begegnet werden; vorgesehen sind rigorose Zollkontrollen, Korruptionsbekämpfung, höhere Strafsätze, intensivere Straßentransportkontrollen, verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bundesstaaten und Gemeinden, Intensivierung des Informationsaustauschs (auch mit den USA), sofortige Zerstörung beschlagnahmter Güter, Einführung eines elektronischen Kontrollsystems.³⁷ Sieht man von den technisch moderneren Geräten ab, so erinnern viele dieser Schmuggelbekämpfungsmaßnahmen an den staatlichen Aktivismus im 19. Jahrhundert, dem es nie gelungen ist, die umfangreichen Schmuggelaktivitäten deutlich zu senken;³⁸ auch für das 21. Jahrhundert bleibt Skepsis angebracht.

Man ist vielleicht geneigt, die Antikorruptionsmaßnahmen der jetzigen "Wende-Regierung" gutzuschreiben.³⁹ Die Grundlagen für die Korruptionsbekämpfung hat jedoch die Legislative während der letzten PRI-Administration gelegt. Zur Zeit der Präsidentschaft von Ernesto Zedillo (1994-2000) schuf der Kongress die *Entidad de Fiscalización Superior de la Fede-*

³⁷ Vwd: *märkte der welt* Nr. 30 (24.7.2003, S. 15).

³⁸ Zum Schmuggel im 19. Jahrhundert in Mexiko vgl. (mit zahlreichen Beispielen) Walther L. Bernecker (1989): *Schmuggel. Illegalität und Korruption im Mexiko des 19. Jahrhunderts*. Frankfurt/Main.

³⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen des *Secretario* für Öffentliche Sicherheit in der Regierung von Mexiko-Stadt, Marcelo Ebrard Casaubón (2002): "Transparencia en la gestión pública y combate a la corrupción", in: *Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias: Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el Siglo XXI*. México, S. 149-171.

ración (EFSF – “Oberste Überwachungseinheit des Bundes”), der weitreichende Kompetenzen zur Kontrolle der Ausgabenpolitik der Regierung übertragen wurden. Dass diese Behörde bisher besonders erfolgreich und effizient gearbeitet hat, lässt sich nicht behaupten.

Die Vorstellung weitest verbreiteter Korruption führt dazu, dass viele Delikte gar nicht erst angezeigt werden. Der *Encuesta sobre Inseguridad Pública* (“Umfrage über öffentliche Unsicherheit”) zufolge zeigen 66% der Verbrechenopfer die entsprechenden Vergehen gar nicht an (in der Hauptstadt steigt der Anteil auf 76%) – 50% davon mit der Begründung, es sei ohnehin Zeitverschwendung. Die zweithäufigste Begründung für Verzicht auf eine Anzeige ist das fehlende Vertrauen in die Behörden. Von den bei der Anwaltschaft hinterlegten Anzeigen werden nur 11% so bearbeitet, dass wenigstens der Gesetzesbrecher festgestellt wird.

Eine Umfrage der Weltbank unter 10.000 Unternehmen ergab, dass in der Wahrnehmung der Unternehmer Mexiko das korrupteste Land Lateinamerikas ist (*El Universal*, 22. Juni 2002). Nach Meinung von 57% der potentiellen Investoren führt die Korruption dazu, dass bedeutend weniger Geschäfte getätigt werden; Mexiko sei eines der Länder, in denen Unternehmen regelmäßig bestechen müssten, um erfolgreich zu sein; die Bestechungsgelder verschlängen bis zu 20% des Vertragswertes. Zahlen der *Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo* zufolge entgehen Mexiko jährlich 8,5 Milliarden Dollar an Investitionen; die Kosten für eine Investition würden durch Korruption im Durchschnitt um 15% verteuert. Der Vorsitzende der SECODAM schätzt die durch Korruption jährlich entstehenden Kosten auf 30 Milliarden Dollar (*La Jornada*, 29. August 2002). Die Interamerikanische Entwicklungsbank (BID) gibt die Kosten des organisierten Verbrechens für Mexiko mit 12,5 Prozentpunkten des BIP an (*El Universal*, 22. Juni 2002), regierungsamtliche Quellen Mexikos sprechen von immerhin 9%.

Glaubwürdige Schätzungen gehen davon aus, dass der “informelle Sektor” – der keinerlei Steuern und Abgaben zahlt, außerdem häufig mit Schmuggelware handelt – zwischen 35% und 40% des BIP erwirtschaftet; das entspricht rund 220 Milliarden Dollar. Der mexikanische Fiskus zieht weniger als 12% des BIP ein; Mexiko ist eines der OECD-Länder mit dem geringsten Steueraufkommen. Das Finanzministerium hat berechnet, dass nur etwa 10% der Mexikaner überhaupt Steuern bezahlen. Durch

Steuerhinterziehung dürften dem Staat alljährlich rund 55 Milliarden Dollar (600 Milliarden Pesos) entgehen.⁴⁰

Der "Global Competitiveness Report" des Weltwirtschaftsforums und der Harvard-Universität war schon im September 2000 zu dem Ergebnis gekommen, dass organisierte Kriminalität, Ineffizienz der Polizei, Bestechungsgelder an Richter und andere Beamte sowie ein allgemeiner Mangel an Transparenz Unternehmer davon abhalten, in Mexiko zu investieren.⁴¹ Auch die Kontrolle der politischen Parteien lässt sehr zu wünschen übrig. In der Hälfte der 32 Bundesstaaten verhindert die Gesetzgebung, dass das Bundeswahlinstitut (*Instituto Federal Electoral* – IFE) bei lokalen Wahlen die Parteienfinanzen überprüfen kann. Damit stehen der politischen Korruption viele Möglichkeiten offen.⁴²

In ihrem Jahresbericht 2002 berichtet "Transparency International", dass mexikanische Haushalte im vorangegangenen Jahr an 214 Millionen Korruptionsvorfällen beteiligt waren, die sich auf 2,3 Milliarden Dollar beliefen. Die Haushalte, deren Einkommen nicht einmal die Höhe eines Mindestlohnes erreichten, gaben doppelt soviel an Bestechungsgeldern aus wie ein durchschnittlicher Haushalt. Die Schlussfolgerung ist eindeutig: Je ärmer die Familie, desto mehr ist sie dem Korruptionssystem ausgesetzt.⁴³

Im Jahr 2001 schrieb der UNO-Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Dato Param Cumaraswamy, in seinem Bericht: "Die Strafflosigkeit und die Korruption sind ein gewaltiges gesellschaftliches Problem in Mexiko". Verschiedene Vertreter der Judikative sparten zwar nicht mit Kritik am Bericht. Dieser beruhte jedoch auf einer kurz zuvor veröffentlichten wissenschaftlichen Studie⁴⁴ über die Rechtspre-

⁴⁰ "Warten auf den politischen Durchbruch", in: *Neue Zürcher Zeitung* (13.10.2003, S. 9).

⁴¹ Harvard University/World Economic Forum (2000): *Global Competitiveness Report 2000*. New York.

⁴² Miren Gutiérrez (2001): *Central America, the Caribbean and Mexico* <http://www.globalcorruptionreport.org/download/tr_c_am_car_mex.pdf>. Berlin: "Transparency International". Zur politischen Korruption in Mexiko in historischer Perspektive vgl. Stephen D. Morris (1999): "Corruption and the Mexican political system: continuity and change", in: *Third World Quarterly*, Bd. 20, Nr. 3, S. 623-643; Alan Knight (1996): "Corruption in Twentieth Century Mexico", in: Little, Walter/Posada-Carbó, Eduardo (Hrsg.): *Political Corruption in Europe and Latin America*. London, S. 219-236.

⁴³ Transparency International (2002): *Annual Report 2002*. Berlin, S. 11.

⁴⁴ Hugo Alejandro Concha Cantú/José Antonio Caballero Juárez (2001): *Diagnóstico sobre la administración de la justicia en las entidades federativas. Un estudio sobre la justicia local en México*. México. Die folgende Zusammenfassung nach dem Bericht von

chung in den einzelnen Bundesstaaten. Diese Studie war zu dem Ergebnis gekommen, dass die *Tribunales Superiores* – eine Art “Oberlandesgerichte” – ernsthafte Mängel struktureller und funktionaler Art aufweisen, was es ihnen unmöglich macht, Recht mit Unabhängigkeit, Effizienz und Bürger-nähe zu sprechen. Viele von ihnen sind den gliedstaatlichen Exekutivgewalten unterworfen, es fehlt ihnen an den einfachsten Organisationseinrichtungen, so dass ein effizientes Funktionieren ausgeschlossen ist. Die enorme Arbeitsüberlastung führt dazu, dass Rechtsgeschäfte über Gebühr lange unerledigt liegen bleiben oder der Richter den Fall an seinen Sekretär weitergibt, der gegen entsprechende Bestechung für einen “Spruch” Sorge trägt.

In einer der Antworten⁴⁵ auf den Bericht des UNO-Sonderberichterstatters wurde auf die staatlichen Reformen hingewiesen, die zur Bekämpfung der Korruption unternommen worden seien: Das Strafmaß ist erhöht, der Verantwortungsbereich im staatlichen Verwaltungswesen erweitert worden, neue Steuerbehörden wurden eingerichtet. Auch die Zivilgesellschaft hat Maßnahmen ergriffen: Integritätsabkommen wurden geschlossen, Korruptionsindices erstellt, Präventivmaßnahmen bekannt gegeben etc.

Und trotzdem: “Transparency International” ordnete Mexiko im Jahr 2002 auf dem 57. Platz (von 102) ein; das Land erhielt lediglich einen Punktwert von 3,6, wobei Zehn der beste Wert ist und Null ein äußerst korruptes Land bezeichnet. 2003 schnitt Mexiko ähnlich schlecht ab: Das Land erreichte nurmehr Platz 64 (von 133); innerhalb Lateinamerikas nahm es einen schlechten zwölften Platz ein. Von einer deutlichen Verbesserung in der Administration Fox kann nicht gesprochen werden. Auch der neue Antikorruptionschef Francisco Barrio mäßigte eventuell vorhandene allzu euphorische Hoffnungen, was die Korruptionsbekämpfung betrifft: Die Ausrottung der Korruption könne in Mexiko 30 Jahre dauern.

Raúl Monge: “La justicia en México: dependiente, ineficaz e inaccesible”, in: *Proceso* 1328 (14. April 2002, S. 24-27).

⁴⁵ José Ramón Cossío D.: “El combate a la corrupción en el ámbito jurisdiccional”, in: *Este País* (Juni 2002, S. 50-52).

Literaturverzeichnis

- Arnim, Gabriele von et al. (Hrsg.) (2002): *Jahrbuch Menschenrechte 2003. Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte*. Frankfurt/Main.
- Bailey, John/Godson, Roy (2000): *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México.
- Bernecker, Walther L. (1989): *Schmuggel. Illegalität und Korruption im Mexiko des 19. Jahrhunderts*. Frankfurt/Main.
- Blanca Torres (2004): "México en un mundo unipolar", in: Bernecker, Walther L. (Hrsg.): *Historia y presente del Estado-nación: Alemania y México en perspectiva comparada*. México (im Druck).
- Concha Cantú, Hugo Alejandro/Caballero Juárez, José Antonio (2001): *Diagnóstico sobre la administración de la justicia en las entidades federativas. Un estudio sobre la justicia local en México*. México.
- Contreras Nieto, Miguel Angel (o. J.): *10 temas de derechos humanos*. Toluca.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2002): *Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus*. Berlin (Juni 2002).
- Ebrard Casaubón, Marcelo (2002): "Transparencia en la gestión pública y combate a la corrupción". In: *Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias: Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el Siglo XXI*. México, S. 149-171.
- Fernández Meléndez, Jorge (1999): *Narcotráfico y Poder*. México.
- Fischer, Thomas/Krennerich, Michael (Hrsg.) (2000): *Politische Gewalt in Lateinamerika*. Frankfurt/Main.
- Fix Fierro, Héctor (Hrsg.) (1994): *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México.
- Fix-Zamudio, Héctor (1998): *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Jahrgänge 2000-2003.
- Gabbert, Wolfgang (2001): "Das Vergessen bedeutet die Niederlage!" *Der Marsch der Zapatisten nach Mexiko-Stadt*. 6. April (= Brennpunkt Lateinamerika 7, 2001).
- Garzón Valdés, Ernesto (2003): "Alternative Normensysteme zur staatlichen Rechtsordnung in Lateinamerika" (Manuskript).
- Gobierno del Distrito Federal (2003): *Diagnóstico interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal*. México.
- Gómez Camacho, Juan José: "La protección internacional de los derechos humanos: codificación, mecanismos y vinculación de México". In: *Revista Mexicana de Política Exterior* Nr. 62/63, Nov. 2000-Juni 2001, S. 47-62.
- Grenz, Wolfgang (1999): *Das mexikanisch-europäische Handelsabkommen, die indianischen Aufstandsbewegungen und die Menschenrechtsfrage*. 30. April (= Brennpunkt Lateinamerika 8, 1999).
- (2001): *Die Rückkehr zum "schmutzigen Krieg"? Der Mordanschlag auf Digna Ochoa erschüttert die mexikanische Menschenrechtsbewegung und wirkt politisch nach*. 7. November (= Brennpunkt Lateinamerika Kurzinfor IX, 2001).

- Harvard University/World Economic Forum (2000): *Global Competitiveness Report 2000*. New York.
- Horn, Hans-Rudolf (1995): "Menschenrechtsdiskussion und Zivilgesellschaft". In: Lauth, Hans-Joachim/Horn, Hans-Rudolf (Hrsg.): *Mexiko im Wandel. Bilanz und Perspektiven in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*. Frankfurt/Main, S. 177-194.
- Informe de Actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (1998). México.
- Knight, Alan (1996): "Corruption in Twentieth Century Mexico". In: Little, Walter/ Posada-Carbó, Eduardo (Hrsg.): *Political Corruption in Europe and Latin America*. London, S. 219-236.
- Krennerich, Michael (2003): *Menschenrechte in Lateinamerika. Schutz mit sozialer Schiefelage*. 16. April (= Brennpunkt Lateinamerika 7, 2003).
- La Jornada* (Mexiko), Jahrgänge 2000-2003.
- López-Ayllón, Sergio/Fix-Fierro, Héctor (2000): "¿Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)". In: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* N. S. 33. Jg., Nr. 97, S. 155-267.
- Mansilla, H. C. F. (2000): "Das zwiespältige Verhältnis von Modernisierung und Korruption in Lateinamerika". In: Hirsch-Weber, Wolfgang/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung*. Hamburg, S. 62-71.
- Martínez de Murguía F., Beatriz (1996): "Autonomía policial y orden social en México". Madrid: Universidad Complutense/Instituto Universitario Ortega y Gasset (Manuskript, Dissertation).
- Morris, Stephen D. (1999): "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change". In: *Third World Quarterly* Bd. 20, Nr. 3, Juni, S. 623-643.
- (2000): "¿'La política acostumbrada' o 'la política insólita'? El problema de la corrupción en el México contemporáneo". In: Lomnitz, Claudio (Hrsg.): *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México, S. 221-237.
- Nolte, Detlef (2000): *Ursachen und Folgen mangelnder Rechtssicherheit und hoher Kriminalitätsraten in Lateinamerika*. 27. April (= Brennpunkt Lateinamerika 8, 2000).
- O'Donnell, Guillermo (1999): "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America". In: Méndez, Juan/O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo S. (Hrsg.): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame.
- Proceso* (Nachrichtenmagazin), Mexiko-Stadt, Jahrgänge 2002, 2003.
- Sadler, Louis R. (2000): "The Historical Dynamics of Smuggling in the U.S.-Mexican Border Region, 1550-1998: Reflections on Markets, Cultures and Bureaucracies". In: Bailey, John/Godson, Roy (Hrsg.): *Organized Crime and Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh, S. 161-176.
- Schulz, Christiane (2002): *Der langwierige Kampf um die Durchsetzung indigener Rechte in Mexiko*. 30. April (= Brennpunkt Lateinamerika 6, 2002).
- Transparency International (2002): *Annual Report 2002*. Berlin.
- Verner, Joel G. (1984): "Independence of Latin American Supreme Courts". In: *Latin American Studies* 16, S. 463-506.
- Waldmann, Peter (2002): *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen.